



# Klimakonferenz in Mailand

## *Internationale Diplomatie auf niedriger Scala*

**Am 12. Dezember ist in Mailand die neunte Konferenz der Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention (COP 9) lautlos zu Ende gegangen. Die bislang unspektakulärsten Verhandlungen in der Geschichte der Klimapolitik wurden durch ein tatenloses Warten auf die russische Ratifikation und das daran gekoppelte Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls geprägt. NROs und die Forschungsgemeinde ließen sich indes nicht davon abhalten, auf den Gängen der Konferenz die großen Fragen zur strategischen Weiterentwicklung des Klimaregimes zu diskutieren.**

Seit dem turbulenten Klimajahr 2001, in dem auf den Konferenzen in Bonn und Marrakesch die wesentlichen Entscheidungen zur Ausgestaltung des Kyoto-Protokolls getroffen wurden, ist die Klimakarawane ein wenig ins Stocken geraten. Zwar fand seitdem bereits der zweite „Klimagipfel“ statt, doch hat man nicht wirklich das Gefühl, in luftigen Höhen zu sein (siehe Kasten). Das ständige Warten auf das Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls lähmt den Verhandlungsprozess, und so standen für den interessierten Teilnehmer dieses Mal weniger die diplomatischen Verhandlungen als der Informationsaustausch und die Debatten am Rande der Konferenz im Zentrum der Aufmerksamkeit.

### Die Verhandlungsthemen

Die Verhandlungen drehten sich im wesentlichen um die folgenden vier Themen: Erstens um die Kriterien für Senkenprojekte im Rahmen des Clean Development Mechanism (CDM). Nach zwei Jahren Verhandlungszeit wurde mit den in Mailand vereinbarten Regeln über die Durchführung und Anrechnung von Kohlenstoff bindenden Aktivitäten im CDM die formale Ausgestaltung des Kyoto-Protokolls zur Vorbereitung seines Inkrafttretens abgeschlossen. Strittige Themen waren vor allem Qualitätsanforderungen an Projekte in Bezug auf den Einsatz genetisch modifizierter Organismen und „ausländischer“ Baumarten. Einige Staaten (und die Umweltverbände) hatten gefordert, genetisch modifizierte Organismen prinzipiell aus CDM-Aktivitäten auszuschließen,

während andere, unter ihnen die USA, deren Risikomanagement den Staaten selbst überlassen wollten. Als Kompromiss einigte man sich schließlich darauf, dass Pflanzenarten und -sorten und damit auch die Verwendung von genetisch modifizierten Organismen – in den Projektunterlagen kenntlich gemacht werden müssen. Ferner wird Staaten das Recht eingeräumt, mit der Verwendung von genetisch modifizierten Organismen verbundene Risiken durch die Gaststaaten untersuchen zu lassen. Durch diese Regelungen wird die Anwendung von genetisch modifizierten Pflanzen zwar nicht ausgeschlossen, doch kann die erhöhte Transparenz am Markt zumindest für eine gewisse Schwächung solcherart gewonnener Zertifikate sorgen.

Aber noch eine zweite Kröte musste geschluckt werden: Auch die Verwendung standortfremder (exogener) Baumarten in Aufforstungsprojekten wurde zugelassen. Eine Ausbreitung dieser Arten im Gastland kann das örtliche Artengefüge gefährden und damit eine Bedrohung heimischer (Wald-) Ökosysteme darstellen. Auch hier stellt die Anforderung, die verwendeten Pflanzenarten in den Projektunterlagen anzugeben, wenigstens Transparenz her.

Zweitens standen Verhandlungen über die Ausgestaltung der Finanzfonds zur Unterstützung von Entwicklungsländern bei der Anpassung an den Klimawandel und beim Klimaschutz auf der Agenda. Die EU, Island, Kanada, Neuseeland, Norwegen und die Schweiz erneuerten ihre bereits vor zwei Jahren erklärte Bereitschaft, für diese Fonds und andere Klimaschutzaktivitäten ab 2005 jährlich 450 Millionen Euro zur Verfügung zu stellen. Lähmend auf die Verhandlungen wirkte sich jedoch das Festhalten der OPEC Staaten an ihrer Forderung, aus dem Special Climate Change Fund Gelder für eine ökonomische Diversifizierung und für zukünftig entgehende Öleinnahmen zur Verfügung gestellt zu bekommen. Diese Haltung war vor allem für die EU inakzeptabel – nicht zuletzt deshalb, weil etwa Großbritannien und Deutschland innenpolitisch keine Mittel für einen Fonds mobilisieren könnten, der reiche Ölstaaten mit Finanzhilfen versorgt. Eine Entscheidung darüber wurde auf die nächste Konferenz der Vertragsparteien vertagt. Der andere wesentliche Konflikt-

punkt in diesen Verhandlungen war die Bedingung der EU, die Auszahlung der Fondsgelder an die regelmäßige Erfüllung der Berichtspflichten seitens der Entwicklungsländer zu knüpfen. Letztere befürchteten, dass diese Forderung mit der Absicht verknüpft sei, ihnen auf der Basis der Berichterstattung in zukünftigen Verpflichtungsperioden Reduktionsziele aufzuerlegen.

Drittens wurde über die politische Bewertung des dritten Sachstandsberichts des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) verhandelt. Einige Vertragsparteien hatten sich während der mittlerweile fast zweijährigen Verhandlungen darüber erhofft, die einschlägigen Warnungen des Berichts könnten einen gemeinsamen Aufruf zur Weiterentwicklung des Klimaregimes und zur forcierten Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen initiieren. Doch was des einen Hoffnung, ist des anderen Befürchtung – und so lehnten insbesondere China und Saudi Arabien dies aus genau diesen Gründen ab.

Viertens zog schließlich ein Tagesordnungspunkt so viel Aufmerksamkeit auf sich wie selten zuvor: Die Ausstattung des Bonner Sekretariats der Klimakonvention und - zukünftig - des Kyoto-Protokolls mit finanziellen Ressourcen. Dieses sonst eher randständige Thema avancierte in Mailand zum Politikum, da die USA aufgrund ihrer Absage an das Kyoto-Protokoll nun ihre Beitragszahlungen für das Klimasekretariat auf dessen Arbeit für die Klimarahmenkonvention beschränken möchten. Damit erhöht sich der Druck auf alle anderen Vertragsparteien, ihren finanziellen Anteil aufzustocken.

### Auf den Fluren der Konferenz

Wirklich substantielle Diskussionen fanden hingegen eher auf den Fluren und in den Veranstaltungen von Wissenschaft und Zivilgesellschaft statt. Eine erhebliche Zahl sog. side events stellte laufende Projekte und wissenschaftliche Studien vor, die sich mit der Fortentwicklung des Kyoto-Protokolls in der zweiten Verpflichtungsperiode (nach 2012) oder allgemein mit der Zukunft internationaler Klimapolitik auseinander setzen. Auch das NGO-Netzwerk Climate Action Network (CAN) legte ein Diskussionspapier vor, um sich für die kommenden Jahre zu positionieren. Darin werden vor allem verschärfte



Emissionsreduktionsziele für Industriestaaten, der vermehrte Einbezug von Entwicklungsländern und eine Ausdifferenzierung der Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel thematisiert. Diese Themen wurden in Mailand aus den politischen Verhandlungen herausgehalten – eine Folge des Zerwürfnisses zwischen Industrie- und Entwicklungsländern auf der letztjährigen Konferenz in Neu Delhi.

Fragen um die langfristige Fortentwicklung des Regimes wurden indes um Sorgen ergänzt, ob das Protokoll überhaupt in Kraft treten werde. Dies hängt vom Beitritt Russlands ab, da nur in diesem Fall die im Protokoll definierten erforderlichen 55% der Emissionen aus Industrieländern im Jahr 1990 abgedeckt werden. Die russische Regierung, die seit zwei Jahren eine unklare Haltung gegenüber dem Kyoto-Protokoll bezieht, wollte in Mailand aber nicht mit einer Ratifizierungsansage überraschen. Im Gegenteil: zu Beginn der Konferenz verwirrte Präsident Putins Wirtschaftsberater Illarionov einmal mehr den Rest der Welt mit der Meldung, Russland werde das Kyoto-Protokoll nicht ratifizieren. Ein Kreml-Sprecher dementierte dies allerdings wenig später mit der Aussage, Russland „bewege sich nach wie vor auf seine Ratifikation zu“. Noch immer steht eine eindeutige Stellungnahme Präsident Putins aus, und mit einer Ratifikation ist nicht vor der Präsidentschafts-

wahl im Frühjahr 2004 – womöglich sogar erst nach der US-Wahl im November 2004 – zu rechnen.

Als Folge dieses Verwirrspiels wurde hinter vorgehaltener Hand intensiv darüber diskutiert, wie lange die internationale Gemeinschaft noch erstarrt wie das Kaninchen vor der Schlange auf eine verbindliche Entscheidung von Präsident Putin warten solle. Warum sollten die mittlerweile 120 Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls nicht informell zusammenkommen, um ihr Festhalten am Protokoll zu bekräftigen und damit Druck auf Russland auszuüben? Noch scheint den meisten Staaten (und auch einigen NRO-VertreterInnen) jedoch der Mut für eine derartige Initiative zu fehlen und so blieben diese Ideen im inoffiziellen Rahmen.

Weniger inoffiziell verfolgten währenddessen die USA ihre Strategie der Delegitimation des Kyoto-Protokolls. Hatten sie nach der klaren Absage Präsident Bushs an das Protokoll im Frühsommer 2001 zunächst die internationale Staatengemeinschaft gewähren lassen, ging das Verhalten der US-Administration seitdem sukzessive zu einer offenen Unterminierung des Abkommens über. Mit der größten Delegation auf der Konferenz von über 100 Personen priesen sie in mehreren side events und auf den Fluren des Konferenzgebäudes Alternativen zum Protokoll, die Eignung von freiwilligen

Maßnahmen für den Klimaschutz und die Vorzüge von Technologie basierten Lösungsansätzen.

Nichts desto trotz verließ die große Mehrzahl der in Mailand versammelten Staaten die Konferenz mit der Botschaft, dass sie an den Zielen des Kyoto-Protokolls nach wie vor festhalten. Auch ohne eine offizielle Abschlussdeklaration hat die Konferenz somit ein Signal an nationale Regierungen, die Wirtschaft und die Zivilgesellschaft gegeben, dass der multilaterale Weg zur Bekämpfung des Klimawandels nicht zur Disposition steht. Indes war allgegenwärtig die Hoffnung zu spüren, dass die zehnte Konferenz der Vertragsparteien der Klimarahmenkonvention in Buenos Aires im Dezember 2004 nicht ähnlich zögerlich verlaufen sondern – nach der baldigen Ratifikation Russlands – als erste Konferenz der Vertragsstaaten des Kyoto-Protokolls frischen Wind in die internationale Klimapolitik bringen wird. Vielleicht kann das Konzert der Klimadiplomatie dann auch wieder auf dem Niveau der Mailänder Scala mitspielen.

*Tilman Santarius/Bernd Brouns*

Tilman Santarius und Bernd Brouns sind Projektleiter in der Forschungsgruppe Energie-, Verkehrs- und Klimapolitik am Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH.